Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 68 y 3034 de 2015

Versión Taquigráfica N° 56 de 2015

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Creación como servicio descentralizado
ver exposición

CAPITAL NACIONAL DEL COOPERATIVISMO

Se declara la ciudad de Maldonado en el año 2015
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 20 de mayo de 2015

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Cecilia Bottino.
MIEMBROS:	Señores Representantes Pablo D. Abdala, Herman Alsina, Macarena Gelman, Pablo González, Pablo Iturralde Viñas, Eduardo Márquez, Ope Pasquet, Daniel Radío y Laura Tassano.
INVITADOS:	Integrantes del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, doctoras Mirtha Guianze Rodríguez, Presidenta; Ariela Peralta Distefano, Mariana González Guyer y doctores Juan Alfonso Faroppa Fontana y Juan Raúl Ferreira.
SECRETARIO:	Señor Horacio Capdebila.
PROSECRETARIA:	Señora María Eugenia Castrillón.

SEÑORA PRESIDENTA (Bottino).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Esta Comisión tiene mucho gusto en recibir a la delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, integrada por su Presidenta, la doctora Martha Guianze, y por los Miembros del Consejo Directivo, la doctora Ariela Peralta Distefano, la socióloga Mariana González Guyer y los doctores Juan Raúl Ferreira y Juan Alfonso Faroppa.

El motivo de la invitación es que puedan brindar su opinión acerca del proyecto sobre la Fiscalía General de la Nación.

SEÑORA GUIANZE.- Agradecemos esta convocatoria, porque este proyecto nos interesa desde el punto de vista de los derechos humanos y, sobre todo, de las garantías del debido proceso, dado que uno de los puntos que priorizó nuestro plan estratégico fue el acceso a la Justicia, más precisamente, la posibilidad de volver a formular normas y prácticas institucionales.

Como es sabido, formé parte del Ministerio Público durante más de cuarenta años, por lo que pienso que es más adecuado que algunos de mis compañeros expongan lo que pensamos presentarles.

Vamos a entregarles una versión escrita de lo que plantearemos a continuación.

(Se entrega el material a la Secretaría y se reparte)

SEÑOR FAROPPA.- Reitero el agradecimiento por ser recibidos en esta Comisión.

Nuestra Institución entiende necesario hacer algunas precisiones. Cuando el Parlamento creó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, como figura en el artículo 1º de la ley correspondiente, lo hizo con el objeto de velar por la protección, promoción y defensa de los derechos humanos, y nosotros nos pronunciamos exclusivamente en este sentido.

Queremos subrayar que no es competencia de la Institución discutir una decisión desde el punto de vista administrativo; un acto de Gobierno es de competencia del Poder Ejecutivo. Obviamente, podemos tener opiniones en cuanto a dónde debería situarse la Fiscalía o si está bien que sea un servicio descentralizado, pero no es nuestra competencia. Sin embargo, sí lo es tener en cuenta si la propuesta que se está haciendo afecta el ejercicio de algunos derechos humanos fundamentales como el derecho al debido proceso, teniendo en cuenta el papel que juega en éste el Ministerio Público.

Eso se relaciona, fundamentalmente, con la independencia de los Magistrados Fiscales; es un tema que hemos analizado y estudiamos los estándares internacionales al respecto, adelantándonos a la regulación de algunos de los puntos, que habrá que llevar a cabo en algún momento.

Por otro lado, ingresamos en el estudio de la definición de la política criminal del Estado, que siempre es un tema delicado y se relaciona con la independencia de los Magistrados Fiscales; sin embargo, en los países con mayor desarrollo democrático y con un mayor récord en materia de derechos humanos, se establece una política criminal.

Es decir: el Ministerio Público es el responsable de determinar los lineamientos generales de la política criminal: hacia dónde se orientará la persecución penal, si se priorizará el delito de bagatela o el crimen organizado, si se solicitará una mayor o menor presión penal, etcétera, son materias que integran la política criminal del Estado.

Varios autores entienden -y la Institución lo comparte- que es conveniente, por una cuestión de seguridad jurídica y para que el sistema tenga una lógica conocida, que existan grandes lineamientos de política criminal, siempre y cuando ello no vaya en contra de la independencia de los Magistrados Fiscales. Para ello, hay una serie de ejemplos en materia de derecho comparado en cuanto a de qué manera el Fiscal General puede establecer los grandes lineamientos de política criminal.

Quiero señalar también la preocupación de la Institución en cuanto a las garantías procesales en el proceso administrativo del personal técnico y profesional de la Fiscalía General. La Institución ya se había pronunciado, en una de sus primeras manifestaciones, a poco tiempo de su creación, con respecto a la necesidad de que este tema sea materia de ley, pero no por capricho, sino que seguimos el mandato de la

Opinión Consultiva Nº 6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por la República Oriental del Uruguay acerca de qué entendía el organismo por leyes dentro del sistema interamericano. La respuesta fue que se trata de un acto jurídico general, emanado de un poder legislativo independiente, etcétera.

¿Por qué entendemos que todo lo que tiene que ver con el régimen disciplinario, el sistema de sanciones, los traslados y los ascensos en un órgano tan delicado como el Ministerio Público, como también debería serlo en el Poder Judicial, debe ser materia de ley? Porque necesariamente pueden restringirse o afectarse derechos humanos. Lo que establece la jurisprudencia del sistema interamericano es que cualquier limitación o restricción al ejercicio de los derechos humanos debe ser regulada por normas de jerarquía legal y no por normas de jerarquía inferior, como decretos, resoluciones, etcétera.

Por último, la solución que se plantea en términos generales en el proyecto, en estas circunstancias y teniendo en cuenta el actual marco jurídico del país, constituye un avance en cuanto a la independencia del Ministerio Público, que siempre es una garantía para el buen funcionamiento del Estado de Derecho en la República, pero entendemos que sería conveniente que este tipo de materia -cuando el sistema político lo entienda pertinente; no es nuestra competencia opinar sobre el tema- fuera objeto de un análisis, junto con otras materias, con el fin de incorporarlas a la Constitución de la República.

Son soluciones, son normas que deberían tener jerarquía constitucional, por su delicadeza y por su importancia para el funcionamiento democrático. En muchos países -el estudio del derecho comparado permite saberlo-, este tipo de regulaciones, más allá de la solución que el sistema político y los Representantes de la nación entiendan pertinente, se incorporan a una norma constitucional. Somos conscientes de las dificultades y de la cantidad de aristas que hay en juego en este tema, pero tenemos esa expectativa. Con el señor Diputado Iturralde Viñas, cuando estábamos terminando la Universidad, conversábamos mucho acerca de la necesidad de reformar la Constitución de 1967.

SEÑORA PERALTA.- Agradecemos a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración que nos haya invitado para poder cumplir con parte de nuestro mandato. Es un gusto dar opiniones e intercambiar comentarios con las señoras y los señores legisladores.

Como dijeron la señora Presidenta de la Institución, doctora Mirtha Guianze, y el doctor Juan Faroppa, los señores Diputados tienen por escrito algunas de nuestras consideraciones. Nosotros nos basamos principalmente en los estándares internacionales en la materia, tanto del sistema interamericano como del de Naciones Unidas.

Es importante destacar que es posible que los Estados tengan independencia para establecer cómo quieren estructurar las Fiscalías y tienen la facultad de organizarlas de diversa manera. Pueden estar asociadas a un Ministerio, como en nuestro país hasta el momento, al Poder Judicial, ser órganos independientes o pueden otorgar al Fiscal ciertas atribuciones ministeriales. No obstante, si hay una Fiscalía concentrada, autónoma e independiente y la persona que ejerce la titularidad tiene importantes poderes directrices, es altamente aconsejable establecer contrapesos y salvaguardas.

En ese sentido, los dos relatores especiales que ha tenido Naciones Unidas para la independencia de Jueces, Fiscales y abogados aconsejan establecer salvaguardas externas, es decir, que existan consejos asesores, asociaciones de Fiscales o algún órgano externo independiente que pueda hacer de contrapeso y una suerte de consejo y escrutinio externo.

Obviamente, para nosotros es muy importante la autonomía, es decir, asegurar que los Fiscales sean autónomos en sus funciones y que guíen sus decisiones de modo independiente, autónomo e imparcial. También es cierto que se admite que el jefe de la Fiscalía puede impartir órdenes a los Fiscales e, inclusive, impartir instrucciones sobre un procedimiento judicial concreto. Sin embargo -quizás es obvio-, los Fiscales tienen el derecho de no aceptar órdenes que sean contrarias a la ontología, a la ética o que impliquen posiciones o presiones políticas, como establece la Asociación Internacional de Fiscales.

Asimismo, es importante para la autonomía e independencia de los Fiscales, que va a asegurar el ejercicio de la política criminal, el acceso a la Justicia y un juicio justo y transparente para todas las partes, que reciban

las instrucciones por escrito y que sean motivadas. Estos aspectos son enclaves que permiten asegurar la credibilidad, la transparencia y la autonomía de las Fiscalías.

Además, la rendición de cuentas es sumamente importante y hace a una gobernabilidad transparente. En ese sentido, debería haber una rendición de cuentas interna y externa, es decir, algún tipo de órgano o colectivo independiente que permitiera hacer una revisión de lo hecho.

Otro aspecto fundamental es la titularidad e inamovilidad de los Fiscales, así como que los traslados impuestos no impliquen solapadamente premios o castigos. Para ello, se han establecido guías en el ámbito internacional para que los Fiscales puedan conocer los traslados, su motivación, que se tenga en cuenta la especialización y que la persona pueda discutir, es decir, que exista un recurso que permita efectivamente poder recurrir el traslado. Asimismo, es importante que los traslados estén motivados y se pueda saber la opinión de los Fiscales. El hecho de ser inamovibles y tener un puesto que les permite conservar su independencia técnica hace a sistemas de Fiscalías más transparentes y con mayor credibilidad.

Por último, quiero señalar que en el mundo hay Fiscalías que están estructuradas jerárquicamente y otras de forma horizontal. Se ha estudiado que en las Fiscalías que tienen una estructura horizontal existe una mayor fortaleza en la independencia técnica de los Fiscales. De todos modos, es aceptable que existan estructuras jerárquicas, pero las salvaguardas tienen que ser mayores. Tiene que haber más controles y estar mucho más reglado para que la estructura jerárquica no implique un abuso de autoridad.

SEÑORA GUIANZE.- No era mi intención hacer uso de la palabra, pero lo hago en base a lo que conozco de mis épocas de Fiscal.

En el artículo 13 del proyecto de ley se prevé que dentro del plazo de ciento ochenta días el Director General proyectará y elevará al Poder Ejecutivo el Estatuto del Funcionario y también está prevista la reglamentación. En realidad, nosotros pensamos que tanto el Estatuto como la reglamentación tienen que ser materia de ley. O sea que si el Poder Ejecutivo reglamenta cómo deben proceder los Fiscales, puede restar ciertas garantías a los justiciables y a los Fiscales como actores del proceso, porque creo que hay que respetar el principio del Fiscal natural, así como se respeta el del Juez natural. Sin embargo, últimamente, hemos escuchado hablar de asignar determinados cometidos o investigaciones a ciertos Fiscales.

Está bien que haya especialización en las funciones, pero una cosa es tener Fiscales especializados en crimen organizado, violencia doméstica o crímenes de lesa humanidad y otra es atribuir una investigación a determinado Fiscal. Por eso, la reglamentación debe ser materia de ley, ya que la asignación de turnos y la manera en que se distribuye el trabajo interno dentro de la Fiscalía puede redundar en una violación del principio de Fiscal natural.

SEÑOR ABDALA.- Damos la bienvenida a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Fiscalía del Pueblo, que es muy cara para nosotros y para la constelación orgánica que representa y compone el Poder Legislativo, por razones que todos conocemos y no es el momento de reiterar. Sostengo que la presencia de la delegación que nos visita siempre es estimulante y por demás esclarecedora. Sin duda, los conceptos y las exposiciones que acabamos de escuchar nos han aportado elementos de mucho valor a los efectos de avanzar en la consideración y aprobación del proyecto de ley, desde el punto de vista de lo que representa en cuanto a la mejora en la evolución institucional en cuanto a la organización del sistema judicial con todo lo que conlleva.

Se han ido desgranando elementos muy interesantes de los que hemos ido tomando nota. Algunos son más particulares y específicos y otros de carácter más general con perspectiva de mediano y largo plazo en cuanto a los eventuales ajustes al sistema constitucional que planteó el doctor Faroppa. Eso se inscribe en una discusión jurídica muy apasionante, porque hay quienes sostienen que aun sin reformar la Constitución el bloque de derechos humanos, como se dice comúnmente, y el derecho internacional humanitario se incorporan automáticamente al sistema constitucional por la vía del artículo 72.

Hay constitucionalistas de mucho prestigio en Uruguay que sostienen esa teoría; inclusive, las sentencias de los organismos internacionales se aplican automáticamente o podrían ser aplicables por parte de los Jueces. Sin duda, es un asunto muy desafiante, estimulante e interesante y, como dijo el doctor Faroppa, el sistema político debería abordarlo en algún momento.

Quiero consultar específicamente sobre un aspecto bastante más terrenal -por lo menos, más inmediato- en cuanto al derecho positivo que estamos en camino de alumbrar -por decirlo de alguna forma-, en la medida en que aprobemos este proyecto de ley, sobre el que hemos discutido tanto con el Fiscal de Corte como con otros asesores que hemos recibido en la Comisión, que tiene que ver con lo que establecen los artículos 3º y 4º, que van más allá del reordenamiento institucional, incursionando en los cometidos y en las competencias del Ministerio Público. Seguramente, lo que aquí se consagra es compartible. Ahora, desde que empezamos el análisis de este proyecto de ley arrastro la duda en cuanto a si esta es la mejor técnica legislativa, y explicaré por qué. El Fiscal de Corte nos dijo que las competencias del Ministerio Público están diseminadas en nuestro Derecho en distintas normas, pertenecientes a las más diversas ramas del Derecho -esta es una práctica legislativa histórica en el Uruguay-, y que, por lo tanto, lo que el país está debiendo ya no es solo la reubicación institucional de los Fiscales o del Ministerio Público, sino la aprobación de una nueva ley orgánica del Ministerio Público que sea superadora del Decreto ley del año 1974 y que compile, revise, compendie y apruebe en un mismo cuerpo normativo cometidos, competencias, fines del Ministerio Público, de manera estructurada.

La consulta concreta que quiero hacer es si consideran que lo más conveniente es avanzar en esta dirección, aunque los literales del artículo 4º sean compartibles, o si piensan que esto terminará siendo un paso más en el camino de la desprolijidad que ya se viene transitando. Digo esto porque, entre otras cosas, no sé si el artículo 3º define cabal y completamente los cometidos del Ministerio Público; sé que los que se establecen allí son cometidos del Ministerio Público, pero me pregunto si serán la mejor definición. En cuanto a las competencias, me asalta una duda similar, entre otras cosas, porque parecería haber una enunciación taxativa de las competencias; estas pueden estar bien, pero no sé si están del todo bien resueltas y si son todas las competencias. Se me dirá que las demás seguirán vigentes. Reitero que la discusión, tal vez, no sea sustancial o sustantiva, pero tiene que ver con la mejor forma de legislar.

Por lo tanto, en virtud de que esto hace a los derechos humanos -las competencias tienen que ver con los derechos de las personas-, pregunto, en la perspectiva del Ministerio Público, cuál es su valoración de esta propuesta y si consideran que debería ser mejorada o reservada a un análisis más ambicioso, que ya no sea lo institucional en cuanto a la creación de un servicio descentralizado, sino la discusión de una ley orgánica del Ministerio Público; la que está vigente -que se aprobó durante la dictadura militar- ya lleva cuarenta años de existencia o más.

SEÑORA GUIANZE.- Voy a hablar en primera persona, porque en la época en que presidí la Asociación de Fiscales del Uruguay hicimos proyectos de reforma de la ley orgánica, que es un decreto ley.

Creo que es necesaria una ley orgánica del Ministerio Público, prolija. Estoy totalmente de acuerdo con eso. Inclusive, uno podría discrepar -como lo hicimos antes-, por ejemplo, en cuanto a que proteger y amparar a las víctimas de los delitos no es uno de los cometidos del Fiscal en el proceso penal que se va a instaurar, porque la víctima va a tener a su defensor. Por eso, planteo que hay cuestiones que son discutibles.

No hemos hablado al respecto con los compañeros, por lo que voy a dar una opinión casi a título personal, lo que no debería hacer. Se debería hacer una ley del Ministerio Público, en forma prolija, que fuera mucho más circunstanciada y que contemplara adecuadamente cuáles son las competencias del Ministerio Público. Esta norma podría reservarse para cambiarlo de lugar, pero no para otra cosa.

No sé qué opinan los compañeros al respecto. Mencioné esto a título personal, porque presentamos varios proyectos de ley -no sé dónde estarán- que apuntaban a crear un servicio descentralizado -era lo único que nos permitía la Constitución-, con un consejo asesor; eso fue lo que nos planteamos en aquel momento.

SEÑORA PERALTA.- En el mismo sentido que la doctora Guianze, si bien hablamos al respecto sin haber establecido por escrito una posición unánime, hemos manejado la necesidad de revisar, adecuar y establecer una ley orgánica del Ministerio Público mucho más "aggiornada" a las exigencias, a efectos de hacer de ese Ministerio un órgano mucho más reglado y transparente, generando mucha más credibilidad en el sistema de justicia. Por lo tanto, este aspecto sí es una preocupación de la Institución. Inclusive, considerando el artículo 4º, surge la inquietud en cuanto a si lo que se plantea es taxativo o si, en realidad, algunas funciones deberían estar en otro lugar o deberían ser redactadas de

otra manera. Parecería que habría que sacar algunas funciones y centrarse en otras. Eso fue explicado por quienes presentaron el proyecto.

Quizá, sería mejor pensar en un nuevo proyecto de ley del Ministerio Público y Fiscal, que recoja algunos de los antecedentes existentes en Uruguay -como los que señalaba la doctora Guianze-, así como también los estándares que existen actualmente, que hay muchos; inclusive, se podrían aplicar los que fueron desarrollados para los jueces.

SEÑOR PASQUET.- Me sumo a las expresiones de bienvenida a los integrantes de la Institución presente.

El punto de partida para el análisis de este tema es tener en cuenta que este proyecto de ley no pretende ser una ley orgánica del Ministerio Público; no fue presentado así. Lo que pretenden el Poder Ejecutivo y el Fiscal de Corte es modificar ya la posición institucional del Ministerio Público para poder trabajar desde esa posición en la elaboración del Presupuesto. Esto da cierta urgencia a este asunto y obliga a traer a colación aquello de que lo mejor solo es enemigo de lo bueno. Ahora estamos tratando de dar una nueva ubicación al Ministerio Público, sabiendo que queda para una instancia ulterior -absolutamente insoslayable- la elaboración de una nueva ley orgánica.

De cualquier manera, hay elementos que debemos tener presente, como correctamente señalan nuestros distinguidos visitantes.

La cuestión del estatuto del servicio es materia de ley. En el proyecto no está planteado así, pero tiene que ser materia de ley. Esto ya ha sido observado. La Comisión ha tomado debida nota de ello y modificará el articulado para respetar esta observación, que es correctísima.

En cuanto a que el reglamento también deba ser materia de ley, confieso que tengo mis dudas. Por supuesto que esa solución ofrecería más garantías, pero no me parece indispensable. Se debe partir de la base de que el reglamento debe ajustarse a la ley, lo que es absolutamente insoslayable. No lo digo con este énfasis para contestar nada que haya dicho la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, pero sí porque hemos tenido otros visitantes que poco menos que daban por descontado que el reglamento iba a disponer cualquier cosa, aun en contra de las normas legales, lo que obviamente no puede ser así, ya que el reglamento siempre debe ajustarse a la ley; esa es la principal garantía. Teniendo en cuenta ese criterio absolutamente elemental, el reglamento bien podría ser de resorte administrativo.

Hago mía la observación que plantea la doctora Guianze, que me parece muy pertinente, en lo relativo al Fiscal natural. Creo que eso sí es bien importante. La solución que se plantea en el literal f) del artículo 5º, que permite transformar Fiscalías, etcétera, podría alterar el juego natural de los turnos y asignar un Fiscal a un caso concreto después de que el caso se produzca. Considero que deberíamos evitar esta situación, que no es conveniente, de manera alguna.

Planteando mis dudas en voz alta, me permito decir lo siguiente. En estos días, se está discutiendo acerca de la posibilidad o necesidad de que el nuevo Código del Proceso Penal se aplique gradualmente, por departamentos. Esa solución ha sido objetada, porque se dice que podría afectar el principio de igualdad y, de esa manera, resultar inconstitucional. Me pregunto si no sería posible pensar en una aplicación por etapas, pero no en función del territorio, sino de jurisdicciones. Por ejemplo, se podría empezar por los Juzgados del Crimen Organizado, incorporando a otros, en etapas posteriores. Simplemente, estoy pensando en voz alta. De esa manera, con la aplicación gradual se podrían lograr las ventajas de los ensayos piloto, sin vulnerar el principio de igualdad. Apreciaría mucho la opinión de la Institución en este sentido.

SEÑOR FAROPPA.- Con respecto a este último punto planteado por el señor Diputado Pasquet, quiero decir que he conocido bastante de cerca la experiencia de Chile con la reforma procesal. Comenzaron aplicándola gradualmente en algunas regiones en las que la demanda de trabajo era menor, lo que permitió afinar muchos asuntos, entre otros, la investigación penal a cargo del Fiscal, la relación de la policía con el Fiscal cuando no era posible.

Más allá de la solución que se encuentre -no lo hemos discutido en la Institución-, a título personal, me atrevo a decir que ya se decida por la aplicación territorial -coincido que puede ser discutible en cuanto al principio de igualdad y de generalidad de la ley- o por el planteo del señor Diputado Pasquet, me parece que es buena y práctica la aplicación gradual para ir ajustando errores. Por experiencia de trabajo personal, he visto cómo en algunos países de América Latina se aplicaron muy buenos códigos procesales penales en bloque, de entrada, pero a los pocos días fracasaron porque no había infraestructura ni información y la respuesta por presión social y de los operadores fue: "Vieron, esto no funciona. Volvamos al sistema anterior que funcionaba mejor".

A veces me acusan por mi tendencia gradualista, pero en este caso estoy de acuerdo con la aplicación gradual de la nueva normativa procesal.

SEÑORA GUIANZE.- En 1988 y 1989, como experiencia se aplicó el sistema de juicios orales en Salto, Paysandú y Maldonado, utilizando el procedimiento para las faltas. En aquella época, todos los juicios penales se llevaron a cabo mediante el proceso oral; eran tan rápidos que no daba el tiempo para pedir la libertad provisional. Recuerdo que la doctora Jacinta Balbela, en la Suprema Corte de Justicia se ocupó de las libertades anticipadas de esas personas. Funcionaron dos sistemas, pero nadie los tachó por problemas de igualdad. Estaba establecido en el mismo Código, pero ese proceso oral no estaba previsto para todos los delitos, sino para las faltas.

La Suprema Corte de Justicia inauguró en todos los lugares ese sistema, lo utilizamos, marchó muy bien. Luego cayó en desuso cuando los respectivos titulares fuimos trasladados.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión agradece la presencia de integrantes del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Como siempre, ha sido un gusto recibir los aportes realizados.

(Se retira de Sala el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

——De acuerdo con el orden del día, corresponde considerar el proyecto relativo a "Fiscalía General de la Nación". Creación como servicio descentralizado.

En discusión general.

SEÑOR PASQUET.- Como voy a votar a favor del pase a la discusión particular, creo que es preciso despejar la objeción de constitucionalidad que se ha planteado en contra de este proyecto de ley. Concretamente, lo ha hecho el Fiscal Enrique Viana en este ámbito. Yo he leído y releído la versión taquigráfica de la exposición que hizo en el seno de la Comisión -que por supuesto también escuché- y, francamente, pienso que no le asiste razón. Él basa toda su argumentación en la sola enunciación de la disposición constitucional que regula la designación del Fiscal de Corte y demás Fiscales Letrados. El numeral 13) del artículo 168 de la Constitución de la República dice que corresponde al Poder Ejecutivo, con la venia de tres quintos del total de componentes del Senado, designar al Fiscal de Corte y a los demás Fiscales Letrados de la República. Exclusivamente sobre ese texto, el doctor Viana construye una argumentación según la cual no se puede constituir una institución denominada "Ministerio Público y Fiscal" a la que se le cometa el ejercicio del Ministerio Público y tampoco puede ser un servicio descentralizado. Del mismo modo, no cabría admitir que se impartieran instrucciones de carácter general por parte del jerarca del servicio.

Más adelante discutiremos otros aspectos de la cuestión, como el relativo a las instrucciones, que será debatido cuando consideremos el proyecto de ley orgánica del Ministerio Público: no adelanto opinión sobre ese punto. Ahora bien, de la norma constitucional que refiere exclusivamente al modo en que se designa al Fiscal de Corte y demás Fiscales, no se puede extraer ninguna conclusión acerca de si puede ser o no un servicio descentralizado o si es inapropiado decir que esa institución desempeñará el Ministerio Público y Fiscal. La norma refiere exclusivamente al procedimiento de designación. Si bastara con eso para impedir que se constituya la institución Ministerio Público, la norma anterior, que es el numeral 12) del mencionado artículo que prevé la designación de Embajadores, impediría que existiera un Ministerio de Relaciones

Exteriores. Por otro lado, si decimos que la independencia técnica de que deben gozar los Fiscales, impide la existencia de una institución "Ministerio Público", entonces, la independencia técnica que nadie discute que deben tener los Jueces, impediría la existencia de un Poder Judicial y de un órgano jerarca de dicho poder como lo es la Suprema Corte de Justicia, con superintendencia correccional sobre todos los Juzgados de la República. Esa argumentación es excesiva y, en definitiva, no tiene sustento.

En cambio, son muy claras las consideraciones que formula el Instituto de Derecho Constitucional, a través de su Presidente, el doctor Pérez Pérez, quien analiza exhaustivamente la cuestión y llega a la conclusión de que no hay ningún obstáculo para constituir al Ministerio Público como un servicio descentralizado. De esta manera, además, no se le recorta el grado de independencia como sí podría suceder actualmente como dependencia del Poder Ejecutivo. A mí me llamó especialmente la atención -y lo planteé cuando estuvo el doctor Viana aquí- que él prefiriera la solución de la dependencia del Poder Ejecutivo con respecto a la del servicio descentralizado. Decía él que como servicio descentralizado cabría la aplicación por parte del Poder Ejecutivo de las disposiciones de los artículos 197 y 198 de la Constitución y que eso lesionaría, sí, la independencia de los Fiscales. Pero todo lo que pueda hacer el Poder Ejecutivo con respecto a los servicios descentralizados lo puede hacer y más con relación a sus propias dependencias. El Poder Ejecutivo, como jerarca, puede hacer mucho más en las propias dependencias de la Administración Central que en un servicio descentralizado. Y eso sin considerar la solución de la que aquí se había hablado para resolver el problema que plantean los artículos 197 y 198, que era la de disponer que no se aplicara cuando los Fiscales actúen en el marco de los procesos jurisdiccionales, que yo creo que levanta bien cualquier objeción que pudiera plantearse.

En términos generales, me parece clarísimo que es mucha mayor la independencia del Poder Ejecutivo de un servicio descentralizado, que de las dependencias de la propia Administración Central. De manera que la solución que consagra este proyecto fortalece lo que queremos, que es la independencia del Ministerio Público: no la retacea, la fortalece. Y no habiendo objeciones en función de los asesoramientos que hemos recibido del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República y de la opinión del doctor Martín Risso, quien también fue clarísimo en este sentido, podemos votar con toda tranquilidad el pase a la discusión particular.

Es cuanto quería expresar, señor Presidente.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- Pido disculpas por haberme ausentado unos minutos de la Comisión: estaba conversando con los miembros de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre algunos de los temas que va a tratar la Comisión. Precisamente, al ingresar a Sala, tenía la idea de solicitar el tratamiento urgente de este proyecto de ley para reafirmar la voluntad de aprobarlo en general.

Me parece muy importante que demos celeridad al proceso de aprobación de este proyecto, más allá de algunos asuntos que debemos estudiar y traer ya las modificaciones que creamos conveniente realizar.

Asimismo, quiero señalar que coincido con algunos de los planteos que acaba de hacer la Institución Nacional de Derechos Humanos: hay algunos temas que no quiero decir que sean inconstitucionales, pero que si Uruguay se embarca en una reforma constitucional, sería mucho más ortodoxo que sean regulados en la propia Carta Magna y no que figuren únicamente en una ley.

SEÑOR ABDALA.- Simplemente, quiero dejar constancia de nuestro voto favorable a este proyecto de ley, por razones similares a las que expresaban los Diputados Pasquet e Iturralde Viñas, quienes me precedieron en el uso de la palabra: lo hacemos con absoluta tranquilidad en el sentido de que esta es una solución arreglada a la Constitución de la República. El trabajo de la Comisión a lo largo de estas semanas es confirmatorio de esa circunstancia, en función de todos los asesoramientos que hemos recibido.

Pero, además, la Constitución es meridianamente clara y su interpretación armónica, que es lo que aquí cuenta, en cuanto a que la posibilidad que consagra esta iniciativa legal es perfectamente constitucional. Por las razones que aquí se manifestaban, la circunstancia de que la designación de los Fiscales sea una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, con venia del Senado, no obsta a que la administración del

Ministerio Público pueda adquirir esta forma jurídica. Es verdad: en otros numerales del mismo artículo 168 se hace referencia a competencias que también son del Poder Ejecutivo pero que, sin embargo, su administración en muchos aspectos está a cargo de otros organismos del Estado por fuera del poder central. Además, los artículos 220 y 221 establecen claramente, con meridiana exactitud, que no es verdad que solo los entes industriales y comerciales tengan la forma de servicio descentralizado. Allí hay una norma de tipo residual en el sentido de que habrá otros -más allá de los entes autónomos y servicios descentralizados consagrados por el artículo 220-, y serán aquellos que establezca la ley.

Por otro lado, también es claro que la Constitución incursiona en la creación y en la concepción de determinados organismos y competencias estatales que pone bajo la administración de entes autónomos y servicios descentralizados que no son de naturaleza comercial e industrial como, por ejemplo, el Banco de Previsión. Por lo tanto, si sostuviéramos que esta posibilidad no es arreglada a la Constitución estaríamos diciendo implícitamente que ella incurre en una contradicción. Creo que no hay contradicción. Repito que de la hermenéutica jurídica, del análisis armónico de las distintas disposiciones constitucionales, surge claro que es perfectamente posible que el Ministerio Público esté a cargo de un servicio descentralizado, administrado bajo esa forma jurídica.

Por lo tanto, votaremos tranquilos. También queremos adelantar que en la discusión particular seguramente será necesario hacer un análisis más detenido y exhaustivo. Algunos aspectos fueron planteados recién y hay otros que arrastramos desde el inicio de esta discusión, fundamentalmente en lo que tiene que ver con determinadas competencias del nuevo organismo y del Fiscal de Corte en particular, con los traslados y con la creación o supresión de determinadas Fiscalías.

Me parece que tendremos que analizar estos aspectos más detenidamente. Adelanto que tenemos algunos reparos al respecto. El resultado se desprenderá de la discusión particular.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR RADÍO.- Quiero dejar constancia de que acompañamos el proyecto con nuestro voto afirmativo en el entendido de que las objeciones de inconstitucionalidad que se plantearon han quedado despejadas. Además, compartimos la filosofía de brindar a la Fiscalía el mayor grado de autonomía posible dentro del marco constitucional.

SEÑORA PRESIDENTA.- En discusión particular.

SEÑOR PASQUET.- Antes del comienzo de sesión acordamos que la discusión del articulado y las propuestas de modificación quedarían para otra instancia. De esa manera, podemos hacer llegar por escrito las propuestas de modificación.

(Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión pospone el tratamiento en particular del proyecto para la próxima sesión, que se realizará el miércoles 27 de mayo a la hora 10 y 30.

Se ingresa a la consideración del primer punto del orden del día: "Vicepresidente. Elección".

SEÑOR ABDALA.- En virtud de que no hay nombres propuestos, mociono para que se postergue su consideración.

(Apoyados)

SEÑORA PRESIDENTA.- Se ingresa a la consideración del tercer punto del orden del día: "Capital Nacional del Cooperativismo.- Se declara la ciudad de Maldonado en el año 2015".

Este proyecto tiene iniciativa del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Nº 19.279, de 19 de setiembre de 2014. A propuesta del Instituto Nacional del Cooperativismo, corresponde remitir anualmente a la Asamblea General un proyecto de ley por el que se designa la Capital Nacional del Cooperativismo para cada año. Este año, el Instituto presentó al Poder Ejecutivo la iniciativa de designar a Maldonado.

Queremos dejar constancia de la necesidad de aprobar este proyecto, considerando que estamos finalizando el mes de mayo.

SEÑOR ABDALA.- Personalmente, no tengo la más mínima objeción. Sin embargo, consulto a Secretaría lo siguiente. En la Legislatura pasada, en la Cámara funcionó con mucha intensidad una Comisión especial en materia de cooperativismo. Si la memoria no me traiciona -integré esa Comisión-, en algún momento se manejó una iniciativa similar a esta.

¿Esto está en línea con lo que manejó la Comisión? Hago esta pregunta para evitar sorpresas. Podemos hacer una pronta aprobación de este proyecto pero luego, cuando el tema se considere en el plenario, las cosas se podrían complicar por razones objetivas. No sé si la Comisión especial avanzó por el mismo camino o si manejó este mismo departamento.

(Diálogos)

——De acuerdo con lo que se plantea, voto con tranquilidad.

SEÑORA PRESIDENTA.- Para mayor claridad, léase el artículo 1º de la Ley Nº 19.279.

(Se lee:)

"El Poder Ejecutivo, a propuesta del Instituto Nacional del Cooperativismo, remitirá a la Asamblea General, antes del 15 de noviembre de cada año, un proyecto de ley por el que se designa la Capital Nacional del Cooperativismo para el año siguiente".

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión particular.

Léase el artículo único.

(Se lee)

——En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Propongo a la señora Presidenta como miembro informante.

(Apoyados)

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

——No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.